

张 飞,孔 伟. 基于耕地资源价值的征地补偿机制创新研究[J]. 江苏农业科学,2013,41(11):464-467.

基于耕地资源价值的征地补偿机制创新研究

张 飞¹, 孔 伟^{1,2}

(1. 淮阴师范学院城市与环境学院, 江苏淮安 223300; 2. 南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

摘要:当前征地之所以引发大量的矛盾甚至激烈的社会冲突,一个直接的原因是征地补偿机制不合理,因此,重构征地补偿机制十分必要。征地补偿的标的是被征用耕地的价值,而耕地具有经济价值、生态价值和社会价值;同时,这些价值的提供者、受益者不仅仅包括失地农民,还包括邻近土地的权利人、国家等主体。因此,合理的征地补偿机制不仅包括耕地的经济价值、社会价值补偿,也应包括耕地的生态价值补偿;受补偿主体不仅包括失地农民,还应包括邻近土地的权利人、国家等主体。

关键词:耕地资源;耕地价值;征地补偿机制;受补偿主体

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)11-0464-03

近年来,因现行征地补偿机制不合理引发的矛盾较为突出,并且越来越被社会所关注。重构征地补偿机制已成为社会共识,许多学者也从不同的角度对这一问题进行探讨,提出了一些富有建设性的建议。但纵观已有的研究,存在 2 个特点:一是大多数研究提出的建议,如以被征地(本研究特指耕地)的市场价格作为补偿的依据、征地过程中的土地增值收益归于农民、建立失地农民社会保障制度等,都只是完善被征地的经济价值、社会价值的补偿;二是大多数研究都将维护失地农民的利益作为重构征地补偿机制的出发点,因此只关注对失地农民的补偿。而实际上,耕地资源不仅具有生产的经济价值,还具有粮食安全保障、生态安全保障等社会、生态价值;同时,耕地资源价值的提供者、受益者不仅仅包括失地农民,还包括邻近土地的权利人、国家。因此合理的征地补偿的内容不仅应包括耕地的经济价值、社会价值补偿,还应包括耕地的生态价值补偿;征地补偿的对象不仅应包括失地农民,还应包括邻近土地的权利人、国家等主体。

1 耕地资源价值及其提供者、受益者的分析

对于耕地资源价值的内涵,已有诸多学者进行过研究。如俞奉庆等认为,耕地资源价值包括物质价值和精神价值,其中物质价值包括经济价值、生态价值和经济生态价值的间接价值即社会价值,精神价值包括认识价值、道德价值和审美价值^[1];诸培新等从资源环境经济学的角度将耕地的价值分为直接使用价值、间接使用价值、选择价值以及非使用价值^[2]。本研究则将耕地的价值界定为耕地的经济价值、生态价值和社会价值。

1.1 耕地的经济价值及其提供者、受益者

一般来讲,耕地的经济价值就是指耕地用于农业生产所获得的农产品的价值,主要体现在提供农产品和轻工业原料。

如人类食物中 88% 来自耕地,不仅粮、油、蔬菜等食物产品靠耕地资源供给,而且 95% 以上的肉、蛋、奶产量也由耕地资源主副产品转化而来^[3]。另外,耕地也是轻工业原料(如纺织工业原料、制糖业原料)的主要来源地。但本研究认为,这仅是耕地的生产价值。在征地中,耕地的经济价值并不仅仅包括耕地的生产价值,还应包括耕地发展权价值,因为征地将使耕地改为建设用地。

耕地的生产价值主要取决于农民,因为农民决定土地上所种植作物的种类、数量及管理,农民也可以通过市场交易获得耕地的生产价值,因此,耕地生产价值的提供者和受益者都是农民。由于对耕地发展权的归属存在争议,所以对于如何分配耕地发展权价值也存在争论。对于土地发展权归属问题,目前主要有 3 种代表性观点,即“涨价归公论”“涨价归私论”及“二元主体论”。本研究比较认同“二元主体论”,即主张城镇土地的发展权归国家所有,农村土地的发展权归农民集体所有,政府再用税收等金融工具来均衡各方利益。因为这种观点不仅均衡了土地再发展过程中国家和个人的利益,而且不改变中国现有的制度设计,在兼顾公平的同时做到了制度成本变迁的最小化^[4]。既然耕地发展权归属于农村集体,因此耕地发展权价值应主要归于农村集体,国家依土地增值税条例对其分割。耕地发展权的价值量是根据正常市场条件下的耕地转为最佳利用方向,即建设用地的土地价值与原正常市场条件下农业用途的土地价值的差额^[5]。就是说,耕地发展权价值主要取决于建设用地的价值,而这又取决于经济发展程度,因此,耕地发展权价值的提供者是全体社会成员。

1.2 耕地的生态价值及其提供者、受益者

耕地的生态价值指耕地及其上的生物构成的生态系统所具有的生态价值。耕地及其上的生物构成了一个人工生态系统。耕地的生态价值并不仅仅指耕地本身具有的生态价值,还包括这个人工生态系统的生态价值。耕地的生态价值主要表现为:生物多样性的产生与维持、气候调节、营养物质的贮存与循环、土壤肥力的更新与维持、环境净化与有害有毒物质的降解、植物花粉的传播与种子的扩散、有害生物的控制、减轻自然灾害等诸多方面。此外,农田系统可以成为人们的休闲娱乐、文化、教育和科研的场所^[3]。当然,由于人类对耕

收稿日期:2013-05-19

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学研究基金(编号:2011SJB630005)。

作者简介:张 飞(1975—),男,江苏连云港人,博士,副教授,研究方向为土地经济与政策。E-mail:qingzhuzhang@163.com。

地的耕作、施肥、喷洒农药等活动的影响,耕地系统势必会产生或多或少的生态负效应,如耕地系统排放二氧化碳及乙炔等有害气体的负效应、耕地系统的水土流失负效应、耕地系统排放污染水负效应、耕地系统退化负效应等^[6]。

农民是耕地生态价值的提供者,其行为决定耕地生态价值量。但由于生态效益属于外部效益,因此农民并没有获得全部耕地生态价值,全社会都在分享耕地的生态价值。

1.3 耕地的社会价值及其提供者、受益者

耕地的社会价值是指经济价值和生态价值等转化为社会功能的间接价值。耕地的社会价值可以从 2 个层面来理解,即从国家层面来讲,耕地的社会价值主要体现为国家的粮食安全保障价值;从农民层面来讲,耕地的社会价值主要体现为社会保障价值。

耕地是粮食生产最重要的自然资源基础,是粮食安全的根本保障。粮食安全不是在“库里”,而是在“地里”,保持一定数量和质量的耕地是保证粮食安全的基础。对于中国这个世界上人口最多的国家而言,耕地作为粮食安全基础的作用更为重要。

耕地对于农民的社会保障价值主要表现为基本生活保障、就业保障和养老保障价值。耕地是广大农民的“衣食之源、生存之本”,广大农民靠耕地上的农产品就可以维持基本的生活。一直以来,耕地不仅仅是农民的生产资料,而且还是他们就业的岗位。虽然随着经济的发展,越来越多的农民到城市里就业,但是他们就业质量比较低下,经常面临被辞退的危险,因此,提供稳定的就业机会仍然是我国农村耕地的一项重要功能。另外,目前我国农村的社会保障体系还远远没有建立起来,农民的生、老、病、死都由其个人或家庭承担,土地自然成了农民社会保障的主要依托。

耕地的社会价值,无论是对于农民的社会保障价值还是对于国家的粮食安全保障价值,都是由农民提供的,其数量大小也主要取决于农民的行为,但是农民并没有获得全部的耕地社会价值,只获得耕地的社会保障价值。国家粮食安全保障价值对于农民来说是一种外部效应,其受益者是国家。

2 现行征地补偿机制的缺陷

一般来讲,一套补偿机制主要包括补偿内容、补偿主体、补偿标准 3 个方面。而从耕地资源价值的角度看,现行征地补偿机制在这 3 个方面都存在问题。

2.1 征地补偿内容偏差

2.1.1 现行征地补偿机制只注重对耕地经济价值、耕地社会价值、征地造成的直接损失的补偿,而忽视对耕地生态价值的补偿。在现行征地补偿机制中,补偿费用主要包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物及青苗损失费、土地开垦费。土地补偿费实际上是对耕地经济价值的补偿,安置补助费实际上是对耕地的社会保障价值的补偿,土地开垦费实际上是对耕地的粮食安全保障价值的补偿,地上附着物及青苗损失费实际上是对征地造成的直接损失的补偿。可见,现行征地补偿机制缺乏对耕地生态价值的补偿,这可能是由于对耕地价值认识的错位、计划经济体制的路径依赖、农民在相关利益主体动态博弈中的弱势地位等原因造成的^[7]。

2.1.2 现行耕地经济价值的补偿实际上只是对耕地生产价

值的补偿,而缺乏对耕地发展权价值的补偿。在现行征地补偿机制中,对耕地经济价值的补偿主要为土地补偿费。而根据现行法律规定,征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6~10 倍。这充分说明目前对耕地经济价值的补偿只是对耕地生产价值的补偿。而实际上,在征地中,耕地经济价值的补偿应包括耕地生产价值的补偿和耕地发展权价值的补偿,但在现行征地补偿机制中,耕地发展权价值并没有得到补偿,因为征地中的土地增值收益多数被土地开发者而不是农民、农民集体或政府获得。根据《2005 年农村经济绿皮书》统计,农村被征用土地的收益分配的基本格局一般是:地方政府占 20%~30%,企业占 40%~50%,村级组织占 25%~30%,农民占 5%~10%。

2.1.3 现行征地补偿机制只关注对征地引发的直接损失的补偿,而忽视对征地引发的间接损失的补偿。征地造成的损失不仅包括直接损失,如造成土地上附着物和青苗的损失;还存在大量间接损失,如残余地及相邻土地的生产损失。事实上,残留地和相邻土地受损很常见,比如土地被征收可能导致土地分割,形成不经济的土地规模,造成土地利用效率的损失。另外,被征收土地的新用途也可能降低相邻土地的生产力,比如噪音污染、水污染、河流堵塞或改道、飞扬的尘土等,这些变化都可能降低农作物的产量,额外增加农地的投入成本^[7],但是这些成本都没有包含在现行征地补偿机制中。

2.2 征地的受补偿主体偏少

在现行征地补偿机制中,受补偿主体只有农村集体经济组织和农民;但事实上,征地给许多主体带来了利益损失,如耕地资源社会价值、生态价值的受益者和间接损失者。在现行体制下,这些遭受损失的主体均无资格得到任何补偿。例如征地使耕地的生态效应丧失,使原来享受此效应的人利益受损,但却没有获得补偿。再如土地征收导致土地或土地建筑改良物(房屋等)的承租人遭受租赁权损失时,无法得到相应补偿。而在发达国家,凡因土地征收受到财产损失者均可得到公平的补偿,例如土地经营权人、承租人、残余地和相邻地的土地权利人及受到不良或损害影响的权利人,甚至是因土地征收而歇业、停业或离职者等均有权获得补偿。与之相比,我国土地征收受偿主体范围显然过于狭隘,有失公平^[8]。

2.3 征地补偿标准偏低

2.3.1 耕地经济价值补偿标准偏低。在现行征地补偿机制中,对耕地经济价值补偿标准偏低:一是只包括耕地生产价值的补偿,缺乏对耕地发展权价值的补偿;二是对耕地生产价值的补偿标准也偏低。对耕地生产价值的补偿费用主要为土地补偿费。按现行法律规定,征用耕地的土地补偿费为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6~10 倍。这种以“前 3 年平均年产值”作为耕地的生产价值补偿标准显然是不合理的。在耕地用途可自由转变的前提下,耕地资源必然在其各用途的边际报酬相等时达到动态均衡,但是现实中,世界各国对耕地向非农用途转移都做出了严格规定,以确保食物安全,从而使耕地农业利用的边际报酬长期处于低水平状态。为了使耕地农业利用达到理想的边际报酬水平,发达国家一般都采用农业补贴的方式对农民进行补贴,而我国的农业补贴水平较低,我国当前的现状是农民在为国家的食物安全“埋单”^[9]。所以,征地前 3 年平均产值难以反映耕地的全部生产价值。

另外,即使可以用耕地产值来表示耕地的生产价值,但是为什么土地补偿费只为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6~10 倍?而实际上,征地后被征地农民将永久失去耕地。

2.3.2 耕地社会价值补偿标准简单 在现行征地补偿机制中,耕地社会价值补偿费用主要为安置补偿费和耕地开垦费。在改革开放之前,对于被征地农民基本上是就业安置,这就一举解决了被征地农民的基本生活保障、就业保障和养老保障等问题,因此,这种安置方式深受被征地农民的欢迎。但由于目前我国经济社会形势已发生了很大变化,这种就业安置方式在现在社会已无法实施。目前大多数地方的安置方式是以一次性货币安置为主,而且补偿标准较低。“每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6~10 倍,最高不得超过 15 倍”。这种安置方式显然比较简单,只能实现农民短期内的基本生活保障,而长期的基本生活保障、就业保障和养老保障都无法实现。

征收耕地开垦费、实行“占一补一”政策主要是为了维护

国家粮食安全。现行政策规定,非农业建设经批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。但在现实中,人们一般只注重数量相当而忽视质量相当,经常出现“占优补劣”现象。据各地调查,补充耕地与被占耕地的粮食生产能力相差 3 000 kg/hm² 以上。以此推算,近 10 年间全国约 400 万 hm² 占补耕地因质量差距,导致耕地的粮食综合生产能力至少减少 120 亿 kg^[10]。这表明目前的耕地开垦费并没有完全补偿耕地的粮食安全保障价值。

3 构建基于耕地资源价值的征地补偿机制

基于耕地资源价值的征地补偿机制主要包括耕地经济价值补偿、耕地生态价值补偿、耕地社会价值补偿及征地所引发的间接损失补偿 4 个部分(表 1)。

表 1 基于耕地资源价值的征地补偿机制

补偿种类	补偿项目	补偿主体和对象	补偿标准
耕地经济价值补偿	耕地生产价值补偿	由耕地占用者支付给失地农民	农业生产的正常社会平均利润与贴现率之比
	耕地发展权价值补偿	由耕地占用者支付给农村集体,国家依土地增值税条例对其分割	根据正常市场条件下的非农建设用途的土地价值与原正常市场条件下农业用途的土地价值的差额来确定
耕地生态价值补偿	生态环境保护费	由耕地占用者支付给失地农民	根据农民种植粮食的成本来确定
	生态环境补偿费	由耕地占用者支付给国家	占用耕地的生态价值,可通过重置成本法、影子工程法等进行测算
耕地社会价值补偿	失地农民社会保障金	由耕地占用者支付给失地农民	可通过替代市场法进行测算
	耕地开垦费	由耕地占用者支付给国家	可通过重置成本法来测算
间接损失补偿		由耕地占用者支付给相关权利人	根据损失的市场价格来确定

3.1 耕地经济价值补偿

征地中的耕地经济价值补偿包括耕地生产价值补偿和耕地发展权价值的补偿。补偿费应由耕地占用者支付,耕地生产价值补偿费支付给失地农民;耕地发展权价值补偿费主要支付给农村集体,国家依土地增值税条例对其分割。

在我国,由于耕地资源不能自由流动,农民从事农业生产即失去了获得社会平均利润的机会,因此,确定正常市场条件下的耕地生产价值,就需要修正我国农业生产的市场条件,假设农业生产资料可以正常流动,农业投资可以获得正常利润,否则,投资将撤去农业部门而转向利润高的行业^[5]。因此,我国耕地的生产价值的补偿费,不应只是耕地年收益与贴现率之比,而应是农业生产的正常社会平均利润与贴现率之比。

耕地发展权价值补偿根据耕地在征地中的增值来确定。残余地的损失与邻近耕地的生产损失按市场价格进行补偿。耕地发展权价值补偿费则根据正常市场条件下的非农建设用途的土地价值与原正常市场条件下农业用途的土地价值的差额来确定。

3.2 耕地生态价值补偿

征地中的耕地生态价值补偿费用应包括生态环境保护费和生态环境补偿费。生态环境保护费主要是给予提供耕地资源生态价值者,即农民。一直以来,耕地资源的生态价值被作为耕地的外部价值,而提供耕地资源生态价值的主体——农民,得不到相应的补偿。这种价值分配机制的不合理直接导致了耕地无序非农化,因此,应按照“谁保护,谁受益”原则,

给予农民一定的生态环境保护费。征收生态环境补偿费主要是因为征地使得耕地资源的生态价值丧失,因此,耕地占用者应支付一部分费用以进行生态建设,弥补其造成的生态环境损失。虽然当前占用耕地者要支付耕地占用税,但是,目前的耕地占用税税额标准较低,同时它没有反映耕地资源生态价值补偿的成分;所以,对占用耕地者征收生态环境补偿费,一方面可以增加占用耕地的成本,从而刺激人们少占用耕地,另一方面可以使人们更加重视耕地的生态价值。

耕地生态价值补偿费用由耕地占用者支付。生态环境保护费根据农民种植粮食的成本来确定,应支付给农民。生态环境补偿费则根据占用耕地的生态价值来确定,支付给政府,由政府专款专用,用于生态环境建设。耕地的生态价值可通过重置成本法、影子工程法、旅行费用法和享乐价值法等进行测算。

3.3 耕地社会价值补偿

征地中的耕地社会价值补偿费用应包括失地农民社会保障金和耕地开垦费。既然对于农民来讲,耕地的社会价值主要表现为社会保障价值,因此耕地社会价值补偿应包括失地农民的社会保障金。可将目前的安置补助费改为失地农民社会保障金,主要包括失业保障金和养老保障金。耕地开垦费是指由建设占用耕地的单位依据法律规定缴纳的专门用于开垦新耕地的费用,以补充由于建设占用而减少的耕地面积。

耕地社会价值补偿费用由耕地占用者支付,其中失地农民社会保障金支付给失地农民,耕地开垦费则支付给政府,由

傅 波. 我国农户小额贷款联保模式的进化博弈论分析[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(11): 467-470.

我国农户小额贷款联保模式的进化博弈论分析

傅 波

(华南农业大学经济管理学院, 广东广州 510642)

摘要:小额贷款形式多样,而且大都采取联保模式。然而,对应联保模式关于如何提高还款率、降低信用风险机制问题,鲜有文献进行研究。运用进化博弈论分析这一问题,结果表明,基于团体担保、互相监督、互相牵制的制度设计,博弈的最终结果总是使得还贷成为联保小组农户的必然选择。在此基础上,有针对性地优化农村金融信用环境、营造良好的外部环境及加强贷款管理等方面提出了相关对策建议。

关键词:农户联保;进化博弈;可持续发展;小额贷款

中图分类号: F323.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)11-0467-04

尽管农村金融改革与创新不断推进,但是,作为弱势群体,农户贷款融资难的问题仍然非常突出。据中国人民银行 2007 年对 10 个省 263 个县 20 040 个农户的问卷调查反映,我国农户贷款覆盖率仅为 26.3%^[1]。据银监会统计,截至 2009 年 6 月底,全国还有 2 945 个乡镇没有任何银行网点,相当于全国乡镇总数的 8%,分布在 27 个省(区、市),其中 708 个乡镇没有任何金融服务^[2]。

农户贷款覆盖率低,究其原因,主要还是认识不到位。我国农户小额贷款业务从 1994 年发展至今,不论是以农村信用社为主的正规金融机构,还是 2005 年 12 月开始试点的商业

性小额信贷机构,贷款大多仍然采用抵押和担保为主要形式,因为缺乏抵押品,金融机构向农户提供贷款的最大问题是对信用风险的担忧。联保模式有利于提高还款率,减少银行的信用风险,但是,对于联保模式是如何实现这一点的,现有的文献分析得并不多。本研究运用博弈论方法对此问题进行了理论分析,并用数据予以证明。

1 小额贷款与风险评估现状

目前,我国农户小额贷款采取“等级管理、分级定额、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理办法,一般通过信贷员或村委会打分来确定农户的信用等级,主观性太强,容易造成信用风险。因此,关于如何鉴别小额贷款风险,提高还贷率,一部分学者主张运用一些通用的风险评估模型对其进行风险评估。王雅玲认为,摩根斯坦利银行开发的 Credit Metrics 信用风险模型对于我国小额信贷信用风险管理是一个好的借

收稿日期:2013-04-05

基金项目:“211 工程”三期重点学科建设项目。

作者简介:傅 波,女,湖南长沙人,硕士,讲师,主要研究方向为农村金融。E-mail: fubo95@outlook.com。

政府来开垦新耕地。无论是失地农民社会保障金还是耕地开垦费都可以采用替代市场法进行测算,其中养老保障金测算可依中国人寿保险公司个人养老保险费率计算,失业保障金可采用再就业所需要的教育和培训费用替代^[11]。耕地开垦费可通过重置成本法来测算。

耕地的社会保障价值补偿方式除了资金补偿方式,还可以结合其他补偿方式,如技术补偿、政策补偿方式。耕地占用者可将一部分补偿费用交给政府,由政府来主持对失地农民的培训,制定优惠政策以促进失地农民创业和就业。

3.4 间接损失补偿

合理的征地补偿机制应既补偿征地造成的直接损失,又补偿征地造成的间接损失。基于耕地资源价值的征地补偿机制也应对征地造成的间接损失进行补偿,因此,在补偿范围中,应至少增加“残余地损失和相邻地价值的损失补偿”这一项。这有利于维护残余地权利人和相邻地权利人的利益,有利于明晰土地产权,减少征地中的矛盾。

参考文献:

[1] 俞奉庆,蔡运龙. 耕地资源价值探讨[J]. 中国土地科学, 2003, 17(3): 3-9.

[2] 诸培新,曲福田. 从资源环境经济学角度考察土地征用补偿价格构成[J]. 中国土地科学, 2003, 17(3): 10-14.

[3] 蔡运龙,霍雅勤. 中国耕地价值重建方法与案例研究[J]. 地理学报, 2006, 61(10): 1084-1092.

[4] 冯 科,曹顺爱,韦仕川,等. 转移发展权在中国耕地资源保护运用中的再探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2008, 18(2): 8-12.

[5] 周建春. 中国耕地产权与价值研究——兼论征地补偿[J]. 中国土地科学, 2007, 21(1): 4-9.

[6] 车裕斌. 论耕地资源的生态价值及其实现[J]. 生态经济, 2004 (增刊): 224-228.

[7] 杨永芳,艾少伟. 生态补偿在征地补偿中的缺失及路径选择[J]. 中国土地科学, 2007, 21(6): 52-57.

[8] 李集合,彭立峰. 土地征收:公平补偿离我们有多远[J]. 河北法学, 2008, 26(9): 117-123.

[9] 俞奉庆,蔡运龙. 耕地资源价值重建与农业补贴——一种解决“三农”问题的政策取向[J]. 中国土地科学, 2004, 18(1): 18-23.

[10] 征地制度改革坚守红线[J]. 瞭望, 2006(13): 33-35.

[11] 陈 丽,曲福田,师学义. 耕地资源社会价值测算方法探讨——以山西省柳林县为例[J]. 资源科学, 2006, 28(6): 86-90.